

이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식:

통합부처 소속 공무원을 중심으로

박 천 오*

<目次>

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| I. 서론 | III. 관련 문헌 및 실증조사의 필요성 |
| II. 이명박 정부의 부처통합 조직개편과 조직
융합 관리 | IV. 2008년 조직개편에 대한 공무원 인식조사
V. 결론 |

<요약>

한국에서는 정부수립 이후 이제까지 50여 차례의 크고 작은 정부조직개편이 있었으나, 그 실제 성과나 부작용을 진단한 연구는 아직 많지 않다. 과거 조직개편의 결과에 대한 심도 있는 분석과 평가가 없는 상태에서 그 동안 정부조직개편이 줄곧 되풀이되어 온 것이다. 본 연구는 실증조사를 통해 2008년 이명박 정부가 단행한 조직개편의 실효성과 부작용을 진단한다. 실증 조사는 2008년 조직개편으로 통합된 부처들 가운데 5개 부처(기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 지식경제부, 국토해양부) 소속 공무원 461명을 대상으로 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 본 연구의 조사결과는 통합조직들이 소기의 성과를 거두지 못하는 반면 상당한 부작용을 초래하고 있음을 보여준다.

【주제어: 조직개편, 한국정부, 조직융합관리】

I. 서론

정부조직개편은 정부의 조직구조를 새로운 필요에 맞게 재배열하는 것을 말한다(Cohen & Eimicke, 1995: 101; Moore, 1998: 195). 정부조직개편은 다양한 목적 하에 추진될 수 있지만, 조직개편 추진주체는 흔히 정부조직의 효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진을 개편의 주된 목적으로 내세운다. 한국의 역대 정부도 정부조직개편 시에 이 같은 목적을 주로 강조

* 명지대학교 행정학과 교수(chpark@mju.ac.kr).

논문접수일(2011.1.12), 수정일(2011.3.3), 게재확정일(2011.3.10)

하였다. ‘작은 정부’를 지향했던 김영삼 정부의 조직개편과 ‘작고 효율적인 정부’를 표방했던 김대중 정부의 조직개편이 그 대표적인 예라고 할 수 있다(행정안전부, 2008; 박대식, 2009). 이명박 정부 또한 2008년 출범과 함께 기존의 정부조직을 대대적으로 통합하고 감축하는 개편을 단행하였는데, 정부조직의 비효율을 제거하고 정책추진의 시너지 효과를 창출하는 것이 개편목적임을 공식 선언하였다(2008 대통령직인수위원회 발표자료; 정부조직개편 백서, 2008: 20).

문제는 정부조직의 효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진을 목적으로 하는 조직개편의 성과에 대한 서구 학자들의 시각이 회의적이라는 데 있다. 이들 조직개편은 많은 시간·노력·자원의 투입에도 불구하고, 목적달성 가능성은 낮고 부작용을 초래할 위험성은 크므로, 조직개편을 추진함에 있어 신중을 기해야 한다는 것이다.¹⁾ 학자들은 정부조직개편 시에 기대성과에 관심이 치우쳐 개편의 부정적 측면을 간과하기 쉽다는 점도 함께 지적한다(Stull & Maynard-Moody, 1988: 216).

한국의 경우 정부수립 이후 이제까지 이전 조직개편의 실제 결과와 부작용에 대한 체계적 진단과 평가가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 새로운 조직개편이 반복되어 왔다는 문제의식에서, 본 연구는 가장 최근에 이루어진 이명박 정부의 2008년 조직개편을 중심으로 정부조직개편 목적 실현의 한계와 부작용을 실증적으로 조사한다. 본 연구의 실증조사는 2008년 조직개편으로 통합된 부처들 가운데 5개 주요 부처(기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 지식경제부, 국토해양부) 소속 공무원들을 대상으로 인식조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다.

II. 이명박 정부의 부처통합 조직개편과 조직융합 관리

1. 부처통합 조직개편

이명박 정부는 2008년 조직개편을 통해 종전의 18부 4처 18청을 15부 2처 18청으로 다음과 같이 축소하였다. ①기획예산처와 재정경제부를 기획재정부로 통합하였다. ②산업자원부와 정보통신부의 정보기술(IT) 산업정책, 과학기술부의 산업기술 연구개발(R&D) 정책을 통합하여 지식경제부를 신설하였고, 방송통신위원회를 설치하였다. ③농림부와 해양수산부의

1) 이와 관련하여서는 Vogelsnag-Coombs & Cummins(1982), Miles(1977), Szanton(1981a), Palumbo & Maynard-Moody(1991: 68), Cohen & Eimicke(1995: 98), Moore(1998: 1957), 김광웅(1999), 이창원(2001), 조성한(2008) 참조.

어업수산정책, 보건복지부의 식품산업진흥정책을 통합하여 농림수산식품부로 개편하였다. ④건설교통부와 해양수산부의 해양개발, 항만건설, 해운물류기능을 통합하여 국토해양부로 개편하였다. ⑤교육인적자원부와 과학기술부를 교육과학기술부로 통합하였다. ⑥보건복지부, 국가청소년위원회, 여성가족부, 기획예산처 등 수혜 대상별로 세분되어 있던 사회복지 기능을 통합하여 사회복지가족부로 확대 개편하였다. ⑦행정자치부와 중앙인사위원회, 비상기획위원회 및 정보통신부(전자정부, 정보보호)를 통합하여 행정안전부로 개편하였다(행정안전부, 2008: 33-34).

이명박 정부의 조직개편은 각 부처에 흩어져 있던 유사·중복 기능을 통합·광역화함으로써 대규모 통합부처들을 출현시킨 것이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 비슷한 일들을 여러 곳에서 중첩해서 수행하는 기존 편제는 ‘간막이 현상’(역할분담 불투명, 정책연계 미흡, 중첩투자)을 심화시키고 복합 정책수요에 대한 대응을 어렵게 하므로, 이 문제를 해결하기 위하여 선진국처럼 기능을 광역화해 통합지향형, 자체 완결형 문제해결 조직을 구축한다는 것이 조직통합의 기본 취지라는 것이다(2008, 대통령직인수위원회 발표자료). 2008년 이명박 정부의 조직개편으로 통합된 부처들 가운데 본 연구의 조사대상이 된 5개 통합 부처의 통합 사유를 구체적으로 소개하면 다음과 같다(정부조직개편백서, 2008: 75-118).

1) 기획재정부(기획예산처+재정경제부)

정부의 정책기획·조정 기능과 재정정책 기능이 대통령비서실, 국무총리실, 재정경제부, 기획예산처로 분산되어 의견조율 비용이 증가하는 등 비효율적이라는 지적이 있어 왔다. 또 예산·국고·세제 등 재정 기능이 분산돼 재정 건전성에 대한 통제가 취약했으며, 국가의 중·장기 비전과 전략을 수립하고 미래에 체계적으로 대비하는 기능이 미흡하였다. 이에 따라 재정경제부, 기획예산처 및 국무조정실의 경제정책 조정 기능을 통합한 기획재정부를 신설함으로써, 재정전략과 경제정책 기능이 결합하여 미래 대비 전략기획 기능이 강화되고, 재정수단과 연결하여 경제정책 조정의 실효성을 높이는 한편, 국가 채무 등 중장기 재정위험도를 철저히 관리할 수 있게 되었다.

2) 교육과학기술부(교육인적자원부+과학기술부)

교육인적자원부의 규제위주 정책은 그동안 교육자치와 대학의 창의적이고 다양한 인재 양성을 저해하여 왔으며, 대학입시 등 단기 현안에 매몰되어 국가의 미래를 책임질 차세대 인재 육성에는 실패하고 있다는 지적이 있었다. 또한 고등교육 지원과 기초과학 진흥이 영역별로 분산되어 국력에 비해 기초과학과 원천기술이 낙후해 있다. 따라서 산업자원부의 산

업인력 양성 기능과 함께 교육인적자원부와 과학기술부를 통합, 교육과학기술부를 출범시켰다. 초·중등교육의 지방교육청 이양, 대학규제 정비로 학교 교육에 대한 개입과 통제를 최소화하면서 과학기술인력양성, 기초과학정책, 원자력 안전 및 연구, 산업인력 양성 기능을 인적자원개발 기능과 연계·통합한 것이다.

3) 행정안전부(행정자치부+중앙인사위원회)

정부 조직관리 등을 담당하는 행정자치부와 인사관리를 전담하는 중앙인사위원회, 비상대비업무를 총괄·조정하는 국가비상기획위원회 기능과 정보통신부의 전자정부 기능을 하나로 통합하여, 국가 행정과 안전을 총괄하는 행정안전부로 개편하였다. 이 같은 개편은 그동안 인사관리와 조직관리를 분리하여 수행함으로써 정책의 일관성을 유지하기 어렵고, 갈등요인이 상존하던 것을 해소하기 위한 것이다. 여기에 위기상황과 재해, 재난에 대비하여 분산된 안전관리 정책의 총괄·조정 및 기능을 강화하였다.

4) 지식경제부(산업자원부+정보통신부+과학기술부)

그동안은 산업화 및 초기 정보화를 산업자원부-정보통신부 체제를 통해 이끌어 왔지만, 이러한 체제에서는 산업지원 기능의 분산으로 부처 간 업무중복이 발생하여, 기술·산업 융합 및 새로운 산업 출현이 가속화되는 오늘날의 행정환경에 신속하고 유연하게 대응하는 데는 역부족이었다. 따라서 산업자원부와 정보통신부의 정보통신 산업정책 기능, 과학기술부의 산업기술 연구개발 정책 기능, 재정경제부의 경제자유구역 및 지역특화 기획기능 등을 통합하여 지식경제부를 신설하였다. 업종별·기능별 산업지원기능을 통합하여 부처 간 영역 다툼의 문제를 해소하는 한편, 산업지원과 기술개발기능을 통합함으로써 지식기반형 경제에서의 신성장 동력 창출 기반을 마련한 것이다.

5) 국토해양부(건설교통부+해양수산부)

그동안 국토개발과 관리주체는 육상은 건설교통부, 항만과 해양은 해양수산부로 이원화되어 있었으나, 국가경쟁력 강화를 위해서는 제한된 국토자원의 통합관리를 통해 그 가치와 활용도를 높이는 것이 시급하므로, 건설교통부와 해양수산부를 통합하여 국토해양부로 개편하였다. 국토해양부는 건설교통부와 해양수산부의 해양개발, 항만건설, 해운물류 기능을 통합한 부처로, 기존에 행정자치부에서 관리하던 지적관리, 부동산정보관리 기능까지 이관 받아 국토해양자원을 통합 관리하게 되었다.

2. 조직융합 관리

조직융합 관리(Post Merger Integration, PMI)란 ‘업무방식과 조직문화 등 제반 환경이 서로 다른 조직들로 통합된 조직이 시너지 효과를 단기간 내에 창출할 수 있도록 체계적으로 관리하는 활동’을 의미한다(행정안전부, 2008: 4). 민간 기업에서의 합병 후 융합관리는 기업 간 인수합병의 최종단계로서 ‘합병계약 체결 후, 업무방식과 조직문화 등 제반 환경이 다른 조직을 진정한 의미의 단일 실체로 변화시켜, 합병조직의 새로운 미션에 모든 업무와 조직문화가 정렬되어 기업 간 인수합병(M&A)의 효과를 기대할 수 있는 상태까지 도달시키는 활동’으로 정의 내려진다. 요컨대 조직융합은 조직구성원의 심리적·문화적 상태까지 고려하는 포괄적 개념으로, 합병 이후 조직이 도달해야 하는 바람직한 상태라고 할 수 있다(행정안전부, 2008: 5). 정부조직에서의 융합관리 역시 ‘정부조직 개편이후 조직문화·인사·기능 등의 부문에서 예상되는 갈등을 사전에 파악하여 이를 극복하고 조직개편 취지에 맞는 업무융합 및 재정렬을 통해 통합조직의 구성원들이 단일 부처의 공동목표 달성을 위해 업무를 수행할 수 있도록 관리하는 제반활동’이라고 정의할 수 있다(행정안전부, 2008: 13).

이명박 정부의 경우 2008년 3월 행정안전부에서 조직융합관리 매뉴얼을 발간하여, 그동안 정부 및 민간 회사에서 이루어진 조직 통합의 실패 및 성공사례와 주요 조직융합관리 프로그램을 소개하였는데(조태준·황혜신, 2009: 91), 이는 2008년 조직개편으로 통합된 부처들의 조직융합 관리를 위한 노력의 일환이었다. 이후 행정안전부는 통합된 부처들이 ‘단순한 물리적인 기능통합에 머무르지 않고, 조직문화·행태, 인사관리, 업무처리방식 등에서 진정한 화학적 융합을 이뤄 통합의 시너지효과가 조기에 나타날 수 있도록’ 하기 위해 2008년 12월부터 2009년 6월까지의 기간 동안 조직융합관리 현장 진단을 실시하였다. 이러한 현장 진단은 구체적으로 ‘부처 통합 이전에 각 기관들이 갖고 있던 이질적인 조직문화 및 업무관행을 해소하고 조직 구성원들의 일체감 형성을 저해하는 요인을 적극 발굴’하여 ‘구체적이고 다양한 해결방안’을 제시하는 것을 목적으로 하였다(조태준·황혜신, 2009: 93; 행정안전부, 2009: 26).

<표 1> 조직융합에 따른 분야별 예상이슈 및 진단방안

주요분야	예상이슈	진단방안
미션·비전	통합부처 미션·비전의 상호 연계성 미흡으로 조직의 방향성 부재	통합조직의 미션·비전 수립을 통해 미래에 대한 방향 재정립
	전략 우선순위에 대한 구성원 합의 부재로 비체계적 업무추진	새로운 미션·비전의 공유를 통해 전략적 우선순위 설정
문화	통합조직 공토의 가치관과 믿음 부재	비전공유를 통해 구성원을 결속하고 갈등 방지
	각 부처에 존재했던 조직문화 충돌로 인한 구성원들의 갈등 발생	갈등해소를 위한 선진 프로그램을 중심으로 해소 방안 제안
	편가르기, 정보전달의 왜곡, 편향된 우월성 등으로 인한 집단갈등 심화 및 조직 내부 파벌의 고착화	구성원들의 불확실성해소, 익숙한 의사소통 매체의 활용 등을 중심으로 하는 커뮤니케이션 전략 마련
	기존의 익숙한 공식(의사결정체계 등)·비공식(묵시적 규약, 상징, 용어 등) 문화의 변화에 대한 거부감	업무수행방식 차이에 대한 분석을 통해 일하는 방식의 효과적 개선방안 마련
	의욕상실과 일에 대한 열정저하 등 조직몰입도의 하락	비전 공유를 통해 구성원의 결속 및 갈등방지방안 마련
인사	새로운 미션 및 비전 달성을 위한 HR 제기능 재설정	HR체계의 근간이 되는 인재와 직무의 관리 방안 연계
	조직개편 목적과 HR을 연계하여 영향을 미치는 사람 이슈에 전략적 초점을 강화	역량 중심의 인적자원관리로의 방향 설정을 통한 인적자원관리 분야별 개선방안 제안
	방향성과 추진력을 확보하기 위한 리더의 선발 및 유지	조직의 역량강화 중심의 핵심인재 발굴 및 인사 배치 방안 마련
	핵심인재 확인, 통합, 동기부여, 유지	역량 중심의 인적자원관리 제도의 정립을 통해 해당 영역의 갈등 조정
	직원 참여와 생산성 극대화를 위한 전체 보상 계획 수립	실적 중심의 인사제도 확립
기능	통합부처간 업무특성 이해 부족으로 인한 업무효율성 저하	통합 전 부처간 업무 특성에 대한 이해를 통해 핵심 노하우 전수 및 기능 재정립을 효과적으로 수행
	통합 후 수행 업무의 목표 적합성에 대한 이견	이해관계자 및 선진사례 등의 시사점을 통해 목표 적합성 분석·조정
성과	통합조직의 내부 부서간 기능 중복으로 인한 업무영역의 모호성 발생	핵심과업에 대한 재정의의 통하여 기능 분담을 명확히 하고 기능 재조정 실시로 기능 중복 제거
	부처의 미션, 비전, 전략 평가제도의 연계성 미흡	부처 차원의 핵심지표 위주로 성과관리가 이루어지도록 함
	평가 위주의 왜곡된 운영	부처차원의 성과를 조망할 수 있는 핵심지표 선정
	평가지표 및 운영의 복잡성	조직 관리할 수 있는 지표 수 범위 내에서 지표 체계 구성
	목표 설정의 합리성 및 단위조직별 목표 배분의 적절성 미흡	부처 전체 목표가 하부조직에 균형있게 배분될 수 있도록 함
	고위층의 의지, 이해부족 및 전체 구성원의 참여 부족	교육을 통한 구성원 공감대 형성

출처: 행정안전부(2009: 26)

행정안전부가 주도한 전체 정부 차원의 이 같은 조직융합관리와 더불어, 조직통합이 이루어진 각 부처 내에서 출신부처를 달리하는 공무원들 간 교차인사를 실행하는 등의 방식을 활용한 조직융합관리가 이루고 있으나, 실제 효과는 아직 불분명하다(조태준·황혜신, 2009: 103). 본 연구의 조사대상이 된 5개 통합부처의 조직융합관리 운영 실태는 <표 2>와 같다.

<표 2> 각 부처별 조직융합관리 운영 실태

기관 구분	조직융합관리(PMI) 영역별 운영실태		
	문화융합	인사융합	조직·기능 융합
기획재정부	-국정철학 특별교육(4월) -간부워크숍(4월) -간부와 직원 '이심전심'프로그램 운영(4월)	-전보대상 50%를 원 소속기관 이외의 인원으로 우선 총원 -업무방식통합(보고서 작성 양식 통일, 회의 운영방식 표준화, 인터넷 등 정보화시스템 통합)	-공통부서(인사, 홍보, 운영 등) 통합 -경제정책과 정책조정기능 통합
교육과학기술부	-조직융합30개과제추진(4월) -전 직원 한마음대회(4월) -동호회 통합운영(4월) -전 직원 워크숍(4월, 3회) -학습동아리 운영(매주 금요일)	-기관출범시 36% 인사교차배치(3월) -수습사무관 55% 교차배치(4월) -교육행정직렬폐지, 행정직렬과 통합(6월)	-유사중복위원회 정비(4월) -자체조직진단실시(4월, T/F 구성운영) -다양한 포럼 운영(업무 이해도 제고와 창의역량 강화)
행정안전부	-전직원, 부서별 워크숍 -과간 자매결연(MOPAS-Mate)을 통합 융합 -동호회통합, 직장협의회통합(4월) -출신기관별 직원 사회공헌 등 활동통합	-국과장급 혼합인사(3월) -공통부서 출신기관교차배치(3월) -4급 이하 실국간 전보(5월) -지속적 융합인사 실시	-업무관리, 복지제도, 성과관리, 고객관리시스템 통합(3월) -정책고객서비스DB통합(3월) -휴양시설 통합운영(3월) -2차 조직개편(5월)
지식경제부	-직원연찬회(3월, 600명) -마인드교육(4월, 600명) -표준화 유관기관 현장방문교육(4월, 64명) -우체국과 함께하는 웰컴 투 한 가 족행사(4월)	-과장급 이하 순차적 인사발령(3월) -보직부여시 형평성 고려 -전 직원(일부 제외)에게 보직부여, 구성원의 불안감 불식	-직종을 포함한 직렬의 다양화(3월) -성장동력실 설치(3월) -산업융합정책과 신설(3월)
국토해양부	-고위공무원단 대토론회(3월) -5급 이상 워크숍(3월) -아카데미 개최(4월, 670명 참가) -MI구축선포식(5월) -미래선도그룹 구성운영(6월)	-교차인사(과장급이상12명, 3월) -공통부서(홍보,감사,기획)에 해수부출신 5급 이하 25명 배치(3월) -국토정책관산하 4개과에 행자부와의 인적교류를 위해 교차배치(3월)	-기관통합전 6개 물류팀을 4개과로 통폐합(3월) -축지(건교부)와 지적(행자부)의 연계를 위해 국토정보정책관 신설(3월)

자료 : 한국행정학회(2008: 43-45).

Ⅲ. 관련 문헌 및 실증조사의 필요성

1. 관련 문헌

정부조직개편은 행정문제를 해결하기 위한 행정개혁적 목적이나 정치적 의도를 구현하려는 정치적 목적을 지닐 수 있다(Garnett, 1984; Kaufman, 1978). 전자가 주로 대외적으로 선언되는 목적(stated goals)인데 반해, 후자는 은폐되는 경우가 많다(Moore, 1998: 1955; 최병선, 1993; 정승건, 1994). 정부조직개편의 목적은 다시 ① 정부조직의 효율성(efficiency) 제고 목적, ②정책 추진의 효과성(policy effectiveness) 증진 목적, ③행정수반의 통제력 강화(executive or managerial control) 목적, ④정책 우선순위(policy priority)의 재조정 목적, ⑤전략적 편의(tactical advantage) 목적 등 다섯 가지로 세분될 수 있다.²⁾ 이들 가운데 앞의 두 목적은 행정개혁의 목적 범주에, 마지막 두 목적은 정치적 목적 범주에 각각 가깝다. ‘행정수반에 대한 책임성 확보’ 목적은 양 목적 범주 모두에 속하는 복합적 성격을 지닌다. 대부분의 조직개편은 이들 여러 목적을 동시에 추구하지만, 주된 목적에서 차이가 날 수 있다.

정부조직의 효율성 확보를 주된 목적으로 하는 조직개편은, 업무와 기능이 중복된 기관과 부서를 하나로 묶어 조직의 과잉과 중복을 최소화 하는 등의 방식으로 기구와 인원을 축소하고 정부의 재정적 부담을 줄임으로써, 정부활동의 투입측면(input side)을 개선하려는 것이다(Moore, 1998: 1956). 정책추진의 효과성 제고를 주된 목적으로 하는 조직개편은, 여러 기관에서 분산 처리되고 있는 유사한 공공문제들을 기관 통합을 통해 하나의 기관에 집중시키는 방식으로, 정부조직의 문제해결 능력 제고라는 산출측면(output side)을 개선하려는 것이다(Salamon, 1981; Miles, 1977).

행정수반의 통제력 강화를 주된 목적으로 하는 조직개편은 정권교체로 새로 취임한 행정수반이 조직개편을 통해 과거 정권의 파당적 관점에 물든 행정기관과 관료들을 통제하고자 하는 경우 등을 포함한다(Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 68; Peters, 1995). 정책 우선순위 재조정을 주된 목적으로 하는 조직개편은 정권의 교체나 국내외 환경 변화에 기인된 새로운 정책 우선순위를 정부구조에 반영하는 동시에, 이를 국민과 정치권에 표명·강조하려는 것이다(Kaufman, 1978; Cohen & Eimicke, 1995: 98; Salamon, 1981; Miles, 1977). 전략적 편의를 주된 목적으로 하는 조직개편은 다양한 정치적·상징적 효과를 지향한다. 예컨대 특정 사회집단에 대한 정치적 부채를 갚기 위한 조직개편 등이 이에 속한다(March & Olson, 1983; Salamon, 1981).

2) 조직개편의 구체적 목적에 대해서는 학자들마다 분류방식이 약간씩 다르다(Mosher, 1967: xv; Szanton, 1981a; Mansfield, 1969; Salamon, 1981).

많은 서구 학자들은 정부조직의 효율성 제고나 정책추진의 효과성 증진과 같은 행정개혁을 목적으로 하는 조직개편은 성공하기 어렵다고 보는 반면, 대외적으로 표방되지 않는 정치적 목적(행정부에 대한 대통령의 통제력 강화 등)의 실현 가능성을 상대적으로 높이 평가한다.³⁾ 이들 학자는 대다수 조직개편이 사실상 정치적 효과를 위한 것이라고 지적하면서, 조직개편 추진주체가 정부조직의 생산성 제고와 같은 개혁성과에는 처음부터 진정한 기대와 관심을 가지지 않는 경우가 적지 않다고 주장한다(Downs & Larkey, 1986: 186; March & Olson, 1983: 281; Moore, 1998: 1956).

학자들이 조직개편을 통해 행정개혁적인 성과를 거두기 어렵다고 판단하는 이유와 근거는 다양하다. 예컨대 정부조직의 효율성 제고와 관련하여서는, 조직개편만으로는 인력감축 등을 통한 비용절감이 어렵고, 설사 일부 비용 절감이 가능하더라도 이는 새로운 프로그램이나 우선순위가 높은 정책영역 등에 재투자 되어 곧 소멸된다는 점을 그 이유로 든다. 이와 함께 근본적으로 정부지출에서 조직구조의 변화에 기인된 비용절감 효과를 분리하여 측정하기 힘들다는 사실도 강조한다(Conant, 1986: 55; Miles, 1977; March & Olson, 1983: 283). 한국의 경우도 정권초기 조직개편으로 행정기관과 공무원의 수가 어느 정도 감소되었다가 정권이 중반기로 들어서면 그 수가 다시 늘어나는 현상이 되풀이 되고 있다(이창원·임영제, 2009: 8; 조석준·임도빈, 2009: 537; 염재호, 2009: 85-86; 문명재, 2008).

정책추진의 효과성 증진을 목적으로 하는 조직개편 역시 목적달성 가능성이 크지 않다고 한다. 어떤 식으로 조직편제를 바꾸더라도 복수의 부처가 유사한 기능을 일정 부분 중복 수행하는 것이 불가피하며(Salamon, 1981; Miles, 1977; Szanton, 1981b; Schick, 1981; 조석준, 2007), 조직구조의 변화로는 환경의 변화나 정책의 가변적 특성에 신속적으로 대응 할 수 없다고 한다(Szanton, 1981a).

특히 정책추진의 효과성 증진을 위한 기관통합은 거대 행정기관(superdepartment)을 출현시켜 다양한 정책과 프로그램들이 기관 내부에서 합리적으로 조정되지 못하고, 특정 기능과 정책 분야가 우선시되는 반면 다른 기능이나 정책 분야들은 상대적으로 등한시 되는 문제를 낳을 수 있다고 한다. 뿐만 아니라 통합 이전 모체조직을 달리하는 조직구성원들 간에 갈등이 빚어지거나, 조직구성원들의 불만과 사기저하를 초래하는 부작용을 가져 올 수 있다고 한다(Cohen & Eimicke, 1995: 105-106; 조성한, 2008). 과거 한국의 통합부처들에서도 이런 문제가 흔히 발생되었다. 예컨대 1994년 조직개편으로 경제기획원과 재무부를 합친 재정경제원이 탄생하였지만, 양 모체조직 간의 문화적 이질성으로 인해 구성원들 간에 극한 대립이 오랫동안 지속되었다. 또한 1998년 조직개편으로 총무처와 내무부를 통합한 행정자치부의 경우 두 기관

3) 이에 대해서는 March & Olson(1983); Garnett(1984); Thomas(1993); Seidman & Gilmore(1986: 17-20); Meier(1993: 6-9) 참조.

의 조직문화 충돌로 조직운영에 적지 않은 어려움을 겪었다(최성욱, 2001a; 2001b; 정진우, 2001; 김병섭 외, 2007: 164-176). 조직통합은 조직구성원 개개인에게 다양한 감정적 어려움을 초래하기도 한다. 조직개편에서 비롯되는 조직 내부적 변화(직무의 전환, 조직구성원들 간 비공식적 의사소통 체계의 붕괴, 가까운 동료들의 분산 등)는 조직구성원의 불안감과 사기저하를 유발시킬 수 있기 때문이다(Cohen & Eimicke, 1995: 105-106). 조직구성원은 또한 스스로의 직무와 경력 등에 대한 우려와 새로운 상황에 대한 스트레스로 업무에 열중하지 못하는 이른바 합병증후군을 겪을 가능성이 높다(Moore, 1998: 1957; 최성욱, 2001a: 23).⁴⁾

2. 실증조사의 필요성

이명박 정부는 대외적으로 2008년 조직개편의 주된 목적이 정부조직의 효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진에 있다고 밝혔다(2008 대통령직인수위원회 발표자료; 정부조직개편백서, 2008: 20). 따라서 이러한 목적의 조직개편에 대한 학자들의 비판과 지적이 옳다면, 이명박 정부의 조직개편은 성격상 소기의 성과를 내지 못하고 도리어 부작용을 빚고 있을 개연성이 크다고 할 수 있다. 실제로 이명박 정부의 조직개편 효과를 실증적으로 조사한 최근의 한 연구에 의하면, 조직개편에 따른 비용절감이나 정책추진의 효율성 증진 효과는 아직 미미한 것으로 나타났다(조태준·황혜신, 2009). 이명박 정부의 조직융합관리 노력 또한 부처통합으로 인한 부작용(조직문화 간 갈등, 조직구성원 간 갈등, 조직구성원의 사기저하)을 완화시키는 효과가 불분명한 것으로 파악되었는데, 이는 부처융합관리가 부처통합 이전에 미리 계획되어 실제 부처통합 과정 중에 실천되지 못하고 사후적으로 이루어졌기 때문일 것이다(조태준·황혜신, 2009: 206-207).

이처럼 이명박 정부의 조직개편이 성과가 미흡하거나 부작용을 빚을 수 있는 개연성이 작지 않음에도 불구하고, 2008년 조직개편 후 3년이 경과한 현 시점까지도 그 성과를 진단하려는 시도는 감지되지 않는다. 조직개편의 결과 점검을 소홀히 해 온 과거의 경향이 그대로 이어지고 있는 것이다. 실제로 정부수립 이후 이제까지 50여 차례의 크고 작은 정부조직개편이 있었지만(행정안전부, 2008: 28), 조직개편의 실제 결과를 진단하려는 진지한 노력은 정부 차원에서는 물론 학계에서도 찾기 어렵다.

본 연구의 실증조사에서는 이명박 정부의 부처통합 위주의 조직개편 결과를 통합부처 소속 공무원들의 인식을 중심으로 진단함으로써, 정부조직의 효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진을 목적으로 하는 조직개편에 대한 서구 학자들의 회의적 시각이 타당한지를 점검

4) 이 밖에도 통합기관에서는 과거 조직의 정책과 절차에 익숙해 있던 조직 외부의 시민과 고객이 적지 않은 혼란과 불편을 겪을 수 있다고 한다(Moore, 1998: 1957).

하는 동시에, 향후 한국에서 추진될 수 있는 유사 목적의 조직개편에 대한 정책적 시사를 도출하고자 한다. 기존 문헌에서 통합조직의 경우 조직개편의 실효성에 대한 의문과 부작용에 대한 우려가 특히 더 큰 것으로 지적되고 있으므로, 본 연구에서는 이러한 측면에 실증 조사의 초점을 맞추었다

IV. 2008년 조직개편에 대한 공무원 인식조사

1. 실증조사의 근거와 방법

본 연구에서 2008년 조직개편으로 탄생한 통합부처를 진단함에 있어 성과보다는 부작용 측면에 초점을 두는 것은, 앞서 문헌 검토에서 기술하였던 행정개혁적 목적을 지닌 조직개편의 본래적 한계 외에도, 한국의 과거 조직개편과 이명박 정부의 조직개편에 포함된 다음과 같은 여러 부정적 요소들에 근거한다.

우선, 조직개편과정에서 공무원들의 동요와 반발, 부처 간의 치열한 로비 전쟁, 통합된 부처 하에서의 소속 공무원들 간의 갈등 등 많은 대가와 희생이 따랐다는 것이 언론보도와 여러 공무원들의 증언이다(신강순, 2002: 208). 다음, 한국의 조직개편은 기존 편제의 문제점, 국내외 환경변화, 미래지향적인 새로운 국정업무의 필요성등에 대한 체계적인 분석과 진단에 기초하기보다 정권교체와 같은 정치적 조건변화에 따라 추진된다(조성한, 2008; 염재호, 2009: 85-86; 이창원·임영제, 2009: 16). 이명박 정부의 조직개편도 개편 이전에 정교한 장기적인 분석이 선행되지 않았다(박수경·문인규, 2009: 30). 셋째, 한국의 조직개편은 청와대를 중심으로 ‘개혁의지의 표현’과 같은 정치적 목적을 위해 급하게 결정·추진되며, 조직개편과정에 개편의 영향을 가장 많이 받는 공무원의 참여는 허용되지 않거나 제한된다(박우순, 2002: 51; 염재호, 2009: 85-86). 이명박 정부의 조직개편 과정에서도 공무원들의 참여가 배제되었다(박수경·문인규, 2009: 33). 넷째, 과거 한국의 통합부처들에서는 통합 전 모체조직들 간의 조직문화 차이로 인한 구성원들 간의 대립이 심각한 수준이었고 오래 지속되었다(최성욱, 2001a; 2001b; 정진우, 2001; 김병섭 외, 2007: 164-176). 다섯째, 조직문화 충돌에서는 대체로 구성원의 비율이 높은 모체조직이 통합조직을 지배하고 구성원의 비율이 낮은 모체조직의 기능이 위축되거나 소속 인력이 불이익을 받을 가질 가능성이 큰데(Walter, 1985), 이명박 정부에서의 통합조직은 대부분 구성원 비율에 있어 모체조직 간에 상당한 차이가 난다(황성돈, 1998: 64; 조태준·황혜신, 2009: 98). 마지막으로, 이명박 정부에서의 부처 통합관리는 사후에 행정안전부의 총괄관리 하에 하향적으로 추진된 측면이 강하여 조직문

화 통합의 효과를 충분히 거두지 못하고 있다(조태준·황혜신, 2009: 210-211).

본 연구의 실증조사는 2008년 이명박 정부의 조직개편으로 통합된 부처들 가운데 5개 주요 부처(기획재정부, 행정안전부, 국토해양부, 교육과학기술부, 지식경제부) 소속 공무원들을 대상으로 2차에 걸친 설문조사를 실시하는 방식으로 이루어졌다. 1차 조사는 기존 문헌을 토대로 조직통합의 필요성과 성과 및 부작용을 묻는 폐쇄형 질문 위주의 설문조사였다. 1차 조사는 2010년 8월에 실시되었으며, 총 600여부의 설문지가 응답자들의 근무지에서 직접 배포되었고, 이 가운데 461부가 회수 되었다. 회수된 설문지는 SPSS 통계 패키지를 사용하여 분석하였으며, 분석에 사용된 유효 설문지의 인구 통계학적 특성 및 분포는 <표 3>과 같다. 2차 설문조사는 1차 설문조사의 분석결과를 해석하기 위한 목적으로 2010년 9월에 실시하였다. 이하에서는 먼저 1차 조사의 응답결과를 제시하고, 뒤이어 이러한 응답결과의 의미를 해석하는 부분에서 2차 조사의 구체적 방식과 조사결과를 제시한다.

<표 3> 1차 설문조사 응답자의 인구통계학적 특성 및 분포

구 분		빈 도	비 율 (%)
성 별	남	359	77.7
	여	96	20.8
	무응답	6	1.5
	계	461	100.0
연 령	20대	22	4.8
	30대	180	39.0
	40대	191	41.3
	50대	65	14.1
	무응답	3	0.9
	계	461	100.0
직 급	고위공무원단	23	5.0
	3급	14	3.0
	4급	64	13.9
	5급	147	31.8
	6급	149	32.3
	7급 이하	60	13.0
	무응답	4	1.1
	계	461	100.0
소 속	기획재정부	91	19.8
	행정안전부	111	24.0
	국토해양부	98	21.3
	교육과학기술부	72	15.6
	지식경제부	89	19.3
	계	461	100.0

2. 1차 설문조사 분석 결과

1) 가설

본 연구는 조직개편에 관한 국내외 기존 연구들과 위에서 밝힌 과거 한국의 조직개편 및 이명박 정부의 조직개편에 포함된 여러 부정적 요소들을 근거로, 통합부처 구성원들의 조직 통합에 대한 인식이 부정적일 것이란 전제 하에, 아래와 같은 가설을 설정하였다. 1차 설문 조사 분석은 이들 가설을 검증하는 것이 된다.

아래 가설 가운데 (가설1), (가설2), (가설 4)는 조직개편이 기존 편제의 문제점 등에 대한 체계적인 분석과 진단에 기초하기보다 정치적 조건변화에 따라 추진되었고, 공무원들의 참여가 배제되었다는 사실에 근거한다. (가설3), (가설5), (가설6)은 과거 한국의 통합부처들이 통합 전 모체조직들 간의 조직문화 차이를 극복하지 못하여 구성원들 간 대립이 심각하였던 사실과 이명박 정부에서의 부처통합관리가 효과적이지 못한 점에 근거한다. (가설7)은 통합부처 내 구성원 비율이 낮은 모체조직 소속 공무원들이 인사상의 불이익 등을 받을 가능성이 크다는 점에 근거한다.

(가설1) 통합부처 소속 공무원들은 부처통합의 필요성과 타당성에 대한 인식이 부정적 일 것이다.

(가설2) 통합부처 소속 공무원들은 통합부처가 효과적으로 작동할 것이란 기대 수준이 낮을 것이다.

(가설3) 통합부처 소속 공무원들은 부처통합 이전으로 회기하기를 원할 것이다.

(가설4) 통합부처 소속 공무원들은 부처통합의 목적 실현 가능성을 낮게 평가할 것이다.

(가설5) 통합부처 소속 공무원들은 부처통합에 기인된 관리적 측면의 부작용에 대한 인식이 강할 것이다.

(가설6) 통합부처 소속 공무원들은 통합부처 내에서 개인적인 고충을 겪고 있을 것이다.

(가설7) 부처통합 내에서 구성 비율이 낮은 모체조직에 속한 공무원일수록 부처통합에 기인된 관리 문제와 개인적 고충을 상대적으로 더 심각하게 인식할 것이다.

2) 부처통합 필요성과 성과

<표 4>는 2008년 조직통합의 필요성과 타당성에 대해 긍정적으로 인식하는 공무원이 31.4%에 그친 데 반해, 부정적으로 인식하는 공무원은 46.6%에 달하고 있음을 보여준다. <표 5>에서 통합 이전의 상태로 회기하기를 원하는지를 묻는 질문에 대해, 지식경제부를 제외한 나머지 네 개 통합부처 공무원들 대다수가 긍정적으로 답한 것으로 나타나고 있다. 유독 지식경제부 소속 공무원들이 다른 부처 공무원들과 달리 <표 5>에서 부정적인 반응을 보이는 것은 뒤의 <표 11>에서 보듯이 통합 이전 산업자원부 출신 공무원들이 지식경제부 구성원의 절대 다수(87%)를 구성하고 있어 부처통합으로 인한 부정적 영향을 거의 받지 않기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 전체적으로 <표 4>와 <표 5>의 응답 결과는 통합부처

소속 공무원들이 부처 통합의 필요성과 타당성에 대해 부정적으로 인식하며 통합 이전으로 회기하기를 원할 것이란 본 연구의 (가설1)과 (가설3)을 지지한다고 할 수 있다.

<표 4> 부처통합의 필요성과 타당성

	전혀 그렇지 않다.	그렇지 않은 편이다.	그저 그렇다	그런 편이다	전적으로 그렇다	전체
지경부	6(6.7%)	14(15.7%)	14(15.7%)	39(43.8%)	16(18.0%)	89(100.0%)
행안부	20(18.0%)	36(32.4%)	23(20.7%)	30(27.0%)	2(1.8%)	111(100.0%)
교과부	18(25.0%)	27(37.5%)	15(20.8%)	9(12.5%)	3(4.2%)	72(100.0%)
국토부	22(22.4%)	28(28.6%)	29(29.6%)	17(17.3%)	2(2.0%)	98(100.0%)
기재부	7(7.7%)	36(39.6%)	21(23.1%)	24(26.4%)	3(3.3%)	91(100.0%)
전체	73(15.8%)	141(30.6%)	102(22.1%)	119(25.8%)	26(5.6%)	461(100.0%)

<표 5> 통합 이전으로 회기 소망

	전혀 그렇지 않다.	그렇지 않은 편이다.	그저 그렇다	그런 편이다	전적으로 그렇다	전체
지경부	27(30.3%)	32(36.0%)	15(16.9%)	8(9.0%)	7(7.9%)	89(100.0%)
행안부	4(3.6%)	27(24.5%)	21(19.1%)	44(40.0%)	14(12.7%)	110(100.0%)
교과부	3(4.2%)	6(8.3%)	13(18.1%)	26(36.1%)	24(33.3%)	72(100.0%)
국토부	4(4.1%)	16(16.5%)	21(21.6%)	29(29.9%)	27(27.8%)	97(100.0%)
재정부	5(5.6%)	17(18.9%)	21(23.3%)	32(35.6%)	15(16.7%)	90(100.0%)
전체	43(9.4%)	98(21.4%)	91(19.9%)	139(30.3%)	87(19.0%)	458(100.0%)

한편, <표 6>에서 통합부처 소속 공무원들은 정부조직의 능률성 제고와 정책 추진의 효과성 증진을 2008년 조직개편의 주요 목적인 것으로 인식하면서도, 이들 목표의 실제 실현 수준을 전체적으로 낮게 평가하고 있다. 반면에 자신들이 중요성을 상대적으로 낮게 인식하는 다른 정치적·상징적 개편목적의 실현 수준을 더 높게 평가하고 있다. 이는 행정개혁을 목적으로 하는 조직개편의 목표달성 가능성에 대한 서구 학자들의 부정적 시각과 일치하는 응답결과라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 <표 7>에서 보듯이 통합부처 소속 공무원들은 2008년 조직통합의 명분이 되었던 기존 부처들 간의 문제들이 실제로 그다지 심각하지 않았으며, 이들 문제가 조직통합을 통해 크게 해소된 것도 아니라는 인식을 지니고 있다. 또한 <표 8>에서는 통합부처가 효과적으로 작동하는지를 묻는 질문에 대해 긍정적으로 답한 공무원은 34.8%이고, 부정적으로 답한 공무원은 29.3%인 것으로 나타나고 있다. <표 8>의 응답을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 지식경제부 소속 응답자들의 인식은 긍정적이고, 기획재

정부 소속 공무원들의 경우는 긍정적 인식과 부정적 인식의 비율이 비슷한 것으로 나타나고 있다. 나머지 행정안전부, 교육과학기술부, 국토해양부 소속 응답자들의 경우 다수가 부정적 인식을 지닌 것으로 파악된다. 여기서 지식경제부 소속 공무원들의 인식이 비교적 긍정적으로 나타난 것은 <표 5>에서와 같은 이유라고 할 수 있다. 따라서 전체적으로 <표 6>·<표 7>·<표 8>의 응답 분석결과 역시 2008년 부처통합의 목표실현도와 효과성에 대한 공무원들의 인식이 부정적일 것이란 본 연구의 (가설2)와 (가설4)를 지지한다고 할 수 있다.

통합 이전 모체조직에 따라 조직통합의 목적 실현도, 조직통합 이전의 부처간 문제의 심각성, 이들 문제의 해소 정도 등에 있어 응답 차이가 있는지를 파악하고자 t 검증을 실시하였으나, 4개 부처 모두에서 모체집단 간에 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않았다.

<표 6> 2008년 부처통합의 실제 목적 실현도

부처 통합의 실제 목적	목적의 중요도	목적의 실현도
1) 정부조직의 경제성과 능률성 확보	3.72	2.90
2) 관련 정책의 효과적 추진	3.70	2.94
3) 행정부에 대한 대통령의 통제력 강화	3.08	3.12
4) 국가 정책 우선순위의 재조정	3.33	2.96
5) 정치적·상징적 효과 지향(개혁의지의 표명 등)	3.37	3.04

* 중요도: 1. 덜 중요함; 5. 매우 중요함

** 실현 정도 : 1. 실현 못함; 5. 실현함

<표 7> 2008 통합 이전 부처 간 문제점의 심각성과 통합 후 해소 정도

통합 이전의 부처 간 문제점	해당 문제의 심각성	통합 이후 문제 해소 정도
1) 부처 간 기능 중복으로 인한 혼란과 낭비	3.04	2.86
2) 부처 간 협력과 조정의 어려움	3.28	2.89
3) 일부 과업에 대한 부처 간 책임 소재 불분명	3.06	2.87
4) 부처 간 기능 분담의 불균형(과다 부과, 혹은 과소 부과)	3.06	2.77

* 심각성: 1. 심각하지 않음; 5. 매우 심각함

** 해소 정도 : 1. 해소 되지 않음; 5. 해소됨

<표 8> 통합부처의 효과적 작동 여부

	전혀 그렇지 않다.	그렇지 않은 편이다.	그저 그렇다	그런 편이다	전적으로 그렇다	전체
지경부	0(0.0%)	9(10.1%)	20(22.5%)	45(50.6%)	15(16.9%)	89(100.0%)
행안부	5(4.5%)	34(30.6%)	37(33.3%)	35(31.5%)	0(0.0%)	111(100.0%)
교과부	12(16.7%)	21(29.2%)	28(38.9%)	10(13.9%)	1(1.4%)	72(100.0%)
국토부	9(9.2%)	26(26.5%)	34(34.7%)	27(27.6%)	2(2.0%)	98(100.0%)
재정부	1(1.1%)	18(19.8%)	47(51.62%)	22(24.2%)	3(3.3%)	91(100.0%)
전체	27(5.9%)	108(23.4%)	166(36.0%)	139(30.2%)	21(4.6%)	461(100.0%)

3) 부처통합의 부작용: 관리 측면

<표 9>는 조직통합에서 비롯된 조직 안팎의 문제점들을 묻는 질문에 대한 응답결과이다. <표 9>에서는 부처 통합 직후 통합부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시 되는 문제와 승진과 보직 등에서 통합 이전 모체조직에 따른 불균형 문제가 상대적으로 심각하였고, 현재도 이들 문제가 대부분 해소되지 않고 있는 것으로 인식되고 있다. 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성원들 간 갈등과 조직문화의 충돌 문제나, 소관 업무의 다양화·복잡화로 인해 부처 업무의 사각지대가 발생하는 문제 등도 상당 수준 발생하였고, 이들 문제 역시 아직 제대로 해결되지 않은 것으로 파악되고 있다. 이는 통합부처 소속 공무원들이 부처통합에 기인된 관리적 측면의 부작용을 강하게 인식할 것이란 본 연구의 (가설5)를 지지한다.

<표 9> 2008년 부처 통합에 기인된 관리적 측면의 부작용

관리적 측면의 부작용	통합 직후의 심각성	현재 해소 여부
1) 거대 부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시 됨	3.55	1.79
2) 거대 부처 내에서 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성원들 간 갈등과 조직문화의 충돌	3.39	1.70
4) 기존 조직의 고객과 관련 외부집단들에 대해 불편과 혼란 초래	3.18	1.56
5) 소관업무의 다양화·복잡화로 업무 사각지대 발생	3.37	1.68
6) 승진과 보직 등에서 출신 부처에 따른 불균형 발생	3.43	1.68

* 심각성: 1. 심각하지 않음; 5. 매우 심각함

** 해소 여부 : 1. 해소됨; 2. 아직도 존재함

<표 10>은 통합부처에서의 문제점에 대한 응답이 통합 이전 모체조직에 따라 상당한 차이가 있음을 보여준다. <표 10>에 따르면, 먼저 산자부와 정통부의 통합으로 설치된 지식경

제부의 경우, 정통부 출신 응답자들이 산자부 출신 공무원들에 비해 일관되게 부처통합에 따른 문제의 심각성을 강하게 인식하고 있다. 승진과 보직 등에서 출신 부처에 따른 불균형 문제에 있어 양 모체집단 간 인식 격차가 가장 크게 나타나고 있다.

행정자치부와 중앙인사위원회의 통합으로 설치된 행정안전부의 경우, 중앙인사위원회 출신 공무원들이 행정자치부 출신 공무원들에 비해 조직통합으로 인해 발생하는 문제의 심각성을 보다 강하게 인식하고 있다. 중앙인사위원회 출신 공무원들은 통합부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시되는 문제를 가장 우려하는 것으로 나타나 있다.

교육인적자원부와 과학기술부가 통합된 교육과학기술부의 경우, 과학기술부 출신 공무원들의 문제 인식이 교육인적자원부 출신 공무원들에 비해 대체로 더 심각한 것으로 나타나 있다. 과학기술부 출신 응답자들은 통합 부처에서의 일부 기능의 우순 순위가 낮아질 수 있다는 우려를 하는 것으로 드러나 있다.

기획예산처와 재정경제부가 통합되어 설치된 기획재정부에서는, 기획예산처 출신 공무원들의 문제에 대한 인식이 일관되게 더 심각한 것으로 나타나고 있다. 기획예산처 출신 공무원들은 거대 통합부처 내에서 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성들 간 갈등과 조직문화의 충돌 문제를 가장 심각하게 인식하는 것으로 파악된다.

국토건설부와 해양수산부가 통합되어 설치된 국토해양부에서는, 해양수산부 출신 공무원들이 국토건설부 출신 공무원들에 비해 통합조직의 문제를 좀 더 심각하게 받아들이고 있다. 해양수산부 출신 공무원들은 통합조직에서 외부 고객이 불편과 혼란을 겪을 수 있는 것을 가장 심각한 문제의 하나로 받아들이고 있는 점이 특징이다. 이는 앞서 네 개 통합부처 공무원들이 주로 조직 내부 문제를 심각하게 인식하는 것과 대조된다.

〈표 10〉 부처통합에 기인된 관리 측면의 부작용: 모체 부처별

지식경제부	모체 부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 거대 부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시 됨	산자부(58)	2.98	.908	-2.059	.043
	정통부(16)	3.50	.816		
2) 거대 부처 내에서 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성들 간 갈등과 조직문화의 충돌	산자부(56)	2.84	1.005	-1.263	.211
	정통부(17)	3.18	.809		
3) 기존 조직의 고객과 관련 외부 집단들에 대해 불편과 혼란 초래	산자부(56)	2.86	.923	-1.997	.050
	정통부(16)	3.38	.885		
4) 소관업무의 다양화·복잡화로 업무 사각지대 발생	산자부(56)	2.80	.980	-2.635	.010
	정통부(16)	3.50	.730		
5) 승진과 보직 등에서 출신 부처에 따른 불균형 발생	산자부(56)	2.70	.952	-3.016	.004
	정통부(16)	3.50	.894		

행정안전부	모체 부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 거대 부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시 됨	인사위(24)	4.08	.654	2.241	.028
	행자부(64)	3.70	.728		
2) 거대 부처 내에서 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성들 간 갈등과 조직문화의 충돌	인사위(24)	3.88	.612	2.620	.012
	행자부(64)	3.47	.734		
3) 기존 조직의 고객과 관련 외부 집단들에 대해 불편과 혼란 초래	인사위(24)	3.29	.806	.903	.369
	행자부(64)	3.11	.857		
4) 장관의 통솔범위를 넘어선 소관업무의 다양화·복잡화로 업무 사각지대 발생	인사위(24)	3.92	1.018	1.622	.109
	행자부(64)	3.56	.817		
5) 승진과 보직 등에서 출신 부처에 따른 불균형 발생	인사위(24)	3.92	.974	1.600	.113
	행자부(64)	3.56	.906		
교육과학기술부	모체부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 거대 부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시 됨	과기부(39)	3.92	.807	2.105	.039
	교육부(29)	3.48	.911		
2) 거대 부처 내에서 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성들 간 갈등과 조직문화의 충돌	과기부(39)	3.79	.801	1.962	.054
	교육부(29)	3.41	.780		
3) 기존 조직의 고객과 관련 외부 집단들에 대해 불편과 혼란 초래	과기부(39)	3.31	.950	-.326	.746
	교육부(29)	3.38	.820		
4) 장관의 통솔범위를 넘어선 소관업무의 다양화·복잡화로 업무 사각지대 발생	과기부(39)	3.74	.880	2.209	.031
	교육부(29)	3.24	.988		
5) 승진과 보직 등에서 출신 부처에 따른 불균형 발생	과기부(39)	3.56	.852	-.254	.800
	교육부(29)	3.62	.979		
기획재정부	모체 부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 거대 부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시 됨	예산처(34)	3.65	1.041	1.930	.058
	재경부(34)	3.18	1.968		
2) 거대 부처 내에서 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성들 간 갈등과 조직문화의 충돌	예산처(34)	3.74	1.790	3.090	.003
	재경부(33)	3.09	1.914		
3) 기존 조직의 고객과 관련 외부 집단들에 대해 불편과 혼란 초래	예산처(34)	3.32	1.806	2.504	.015
	재경부(33)	2.82	1.846		
4) 장관의 통솔범위를 넘어선 소관업무의 다양화·복잡화로 업무 사각지대 발생	예산처(34)	3.41	1.076	1.807	.075
	재경부(34)	2.94	1.071		
5) 승진과 보직 등에서 출신 부처에 따른 불균형 발생	예산처(34)	3.44	1.824	1.976	.332
	재경부(33)	3.21	1.083		
국토해양부	모체부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 거대 부처 내에서 일부 기능이 상대적으로 우선시 되고 다른 기능이 등한시 됨	해수부(21)	4.33	.913	3.392	.001
	건교부(67)	3.60	.854		
2) 거대 부처 내에서 과거의 모체조직을 중심으로 한 구성들 간 갈등과 조직문화의 충돌	해수부(21)	3.62	.669	1.134	.260
	건교부(67)	3.37	.918		
3) 기존 조직의 고객과 관련 외부 집단들에 대해 불편과 혼란 초래	해수부(21)	3.71	.902	2.584	.011
	건교부(67)	3.10	.956		
4) 장관의 통솔범위를 넘어선 소관업무의 다양화·복잡화로 업무 사각지대 발생	해수부(21)	3.43	1.207	-.015	.988
	건교부(67)	3.43	.908		
5) 승진과 보직 등에서 출신 부처에 따른 불균형 발생	해수부(21)	3.95	.865	1.700	.093
	건교부(67)	3.58	.873		

* (빈도): 응답자 수

아래 <표 11>의 통합부처 구성 현황에서 보듯이, 지식경제부의 경우 산업자원부 출신(87%)이 정보통신부 출신(8%)에 비해, 행정안전부의 경우 행정자치부 출신(78%)이 중앙인사위원회 출신(14%)에 비해, 교육과학기술부의 경우 교육인적자원부 출신(58%)이 과학기술부 출신(42%)에 비해, 기획재정부의 경우 재정경제부 출신(51%)이 기획예산처 출신(42%)에 비해, 국토해양부의 경우 건설교통부 출신(64.5%)이 해양수산부 출신(35%)에 비해, 각기 통합부처 내 구성원 비율이 상대적으로 높다. 따라서 정부통신부, 중앙인사위원회, 과학기술부, 기획예산처, 해양수산부 소속 공무원들이 관리 문제를 보다 심각하게 인식하는 것으로 나타난 <표 10>의 응답결과는 통합부처 내 구성원 비율이 낮은 모체조직 출신 공무원들이 부처 통합으로 인한 관리 문제를 상대적으로 더 심각하게 인식할 것이란 본 연구의 (가설7)을 지지한다.

<표 11> 각 부처별 통합 현황 (인력 및 기능)

기관구분	통합 전 기관구분	통합인력 구성비		기능 통합 현황 (주요 기능 이관)
		인원(명)	비중(%)	
지식경제부 (08.4.20기준)	산업자원부	1,129	87.2	산업에너지정책
	정보통신부	100	7.7	정보보호산업정책, IT산업정책
	재정경제부	40	3.0	경제자유구역기획, 지역특화기획
	과학기술부	25	2.0	산업기술 R&D정책
행정안전부 (08.4.20기준)	행정자치부	2,061	78.0	-
	중앙인사위원회	401	14.0	인사제도의 운영
	정보통신부	324	11.0	전자정부, 정보보호
	비상기획위원회	70	2.0	국가비상기획
교육과학기술부 (08.3.11기준)	교육인적자원부	471	58.0	-
	과학기술부	343	42.0	과학기술 인력양성, 기초과학정책
	산업자원부	7	-	산업인력 양성
기획재정부 (08.3.11기준)	재정경제부	523	52.0	경제정책, 국고, 세제, 국제금융
	기획예산처	399	41.0	-
	국무조정실	47	5.0	경제정책조정
	과학기술부	16	2.0	-
국토해양부 (08.4.20기준)	건설교통부	3,723	64.5	
	해양수산부	2,045	35.0	해양개발, 해운물류, 항만건설
	행정자치부	27	0.5	지적관리, 부동산정보관리

출처: 조태준·황혜신(2009: 98-100).

4) 부처통합의 부작용: 조직구성원의 고충

<표 12>는 부처 통합으로 해당 공무원들이 개인적 고충을 겪고 있음을 보여준다. 고충의 정도가 아주 심각한 수준은 아니지만, 통합 후 2년 반이 경과된 현 시점에도 이들 고충이 상당 부분 해소되지 않은 채 남아있는 것으로 나타나고 있다. 예컨대 응답자의 40%와 44.8%가 통합으로 인한 자신의 업무와 경력에 대한 불안감과 사기저하의 문제를 여전히 안고 있다고 각각 답하고 있다. 이러한 응답결과는 통합부처 소속 공무원들이 개인적인 고충을 겪을 것이란 본 연구의 (가설6)을 지지한다. <표 12>의 응답결과는 위의 <표 10>의 응답결과와 함께 이명박 정부의 조직융합관리 노력이 실효를 거두지 못하고 있음을 시사한다.

<표 12> 2008년 부처 통합으로 인한 개인적 고충(심각성, 지속 기간) (빈도/%)

개인적 고충	고충의 심각성	고충의 지속 기간				
		①3개월	②6개월	③1년	④상존	전체
1) 업무와 경력에 대한 불안감	3.18	114/27.2	62/14.8	75/17.9	168/40	419/100
2) 사기저하	3.20	115/27.7	49/11.8	65/15.7	186/44.8	415/100
3) 업무 혼선	3.02	132/31.9	77/18.6	88/21.3	117/28.3	414/100
4) 업무 전문성 저하	3.06	119/29	68/16.5	68/16.5	156/38	411/100
5) 조직 내 인간관계의 붕괴	2.88	139/34	60/14.7	58/14.2	152/37	409/100
6) 조직목표에 대한 인식의 혼란	3.01	115/28	69/16.8	80/19.5	147/35.8	411/100

<표 13>에서 보듯이 부처통합으로 인한 개인적 고충의 심각성은 통합 이전 모체조직에 따라 상당한 차이가 있는 것으로 파악된다. 먼저, 지식경제부의 경우 모든 고충 항목에서 정통부 출신 공무원들의 고충 정도가 산업자원부 출신 공무원들에 비해 훨씬 심각한 것으로 나타나고 있다. 이들 양 집단 간의 응답 차이는 매우 크며, 통계적으로도 유의미하다. 특히 ‘사기저하’ 항목의 있어서의 응답은 심각한 수준의 격차를 드러내고 있다. 행정안전부의 경우도 모든 고충 항목에서 중앙인사위원회 출신 공무원들의 고충 정도가 행정안전부 출신 공무원들에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있으며, ‘업무의 전문성 저하’와 ‘사기저하’ 항목에서 양 집단 간 응답 차이가 가장 크다. 교육과학기술부의 경우도 과학기술부 출신 공무원들이 모든 항목에서 교육인적자원부 출신 공무원들에 비해 고충을 상대적으로 더 심각하게 인식하며, ‘사기저하’ 항목에 있어 양 모체집단 간 인식 차이가 특히 심각한 것으로 나타나고 있다.

기획재정부에서 역시 과거 기획예산처 출신 응답자들의 고충이 재정경제부 공무원들에 비해 훨씬 더 심각하며 대부분 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 여기서도 ‘사기저하’ 항목에서 가장 큰 응답 격차가 나며, 이 밖에 ‘업무 혼선’ 등에서도 응답 차이가 큰 것

으로 드러나고 있다. 다만 위의 네 개 통합부처들과 달리, 국토해양부에서는 모체조직을 달리하는 양 집단의 공무원들 간에 응답 차이가 거의 나지 않는다. 다른 네 개 통합부처에서 심각한 응답 차이가 나타났던 고충 항목인 ‘사기 저하’에 있어서도 양 집단 간 응답 차이를 찾을 수 없는 것이 특징이다. 따라서 국토해양부를 제외한 나머지 네 개 통합부처에서의 응답은 통합부처 내 구성 비율이 낮은 모체조직 소속 공무원들이 부처통합으로 인한 개인적 고충을 상대적으로 더 심각하게 인식할 것이라는 본 연구의 (가설7)을 지지한다고 할 수 있다.

〈표 13〉 부처통합으로 인한 개인적 고충의 심각성(모체 부처별)

지식경제부	모체부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 업무와 경력에 대한 불안감	산자부(57)	2.63	1.159	-3.232	.002
	정통부(16)	3.69	1.138		
2) 사기저하	산자부(57)	2.32	.985	-5.036	.000
	정통부(17)	3.71	1.047		
3) 업무 혼선	산자부(57)	2.60	1.033	-2.929	.005
	정통부(17)	3.47	1.231		
4) 업무 전문성 저하	산자부(55)	2.45	1.033	-3.307	.002
	정통부(16)	3.44	1.094		
5) 조직 내 인간관계의 붕괴	산자부(56)	2.25	.919	-2.633	.017
	정통부(16)	3.25	1.438		
6) 조직목표에 대한 인식의 혼란	산자부(56)	2.39	1.003	-2.399	.019
	정통부(16)	3.13	1.310		
행정안전부	모체부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 업무와 경력에 대한 불안감	인사위(24)	3.63	1.173	1.692	.094
	행자부(64)	3.22	.934		
2) 사기저하	인사위(24)	3.96	.999	2.509	.014
	행자부(64)	3.30	1.136		
3) 업무 혼선	인사위(24)	3.21	.932	.995	.322
	행자부(63)	2.98	.942		
4) 업무 전문성 저하	인사위(24)	3.83	.816	4.041	.000
	행자부(63)	2.95	.941		
5) 조직 내 인간관계의 붕괴	인사위(24)	3.04	1.197	.889	.376
	행자부(63)	2.81	1.045		
6) 조직목표에 대한 인식의 혼란	인사위(24)	3.38	1.056	1.881	.063
	행자부(63)	2.92	.989		

교육과학부	모체부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 업무와 경력에 대한 불안감	과기부(40)	3.55	.876	1.377	.173
	교육부(28)	3.21	1.134		
2) 사기저하	과기부(40)	3.55	1.011	2.512	.014
	교육부(27)	2.89	1.121		
3) 업무 혼선	과기부(40)	3.45	1.037	2.058	.044
	교육부(28)	2.93	1.016		
4) 업무 전문성 저하	과기부(40)	3.48	1.062	1.106	.273
	교육부(28)	3.18	1.124		
5) 조직 내 인간관계의 붕괴	과기부(40)	3.20	.966	.907	.368
	교육부(28)	2.96	1.170		
6) 조직목표에 대한 인식의 혼란	과기부(40)	3.55	.986	1.464	.148
	교육부(28)	3.18	1.090		

기획재정부	모체부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 업무와 경력에 대한 불안감	예산처(34)	3.35	.981	2.290	.025
	재경부(35)	2.80	1.023		
2) 사기저하	예산처(34)	3.71	.799	4.706	.000
	재경부(34)	2.59	1.131		
3) 업무 혼선	예산처(34)	3.15	.925	2.426	.018
	재경부(33)	2.61	.899		
4) 업무 전문성 저하	예산처(34)	3.09	.996	2.038	.046
	재경부(33)	2.58	1.062		
5) 조직 내 인간관계의 붕괴	예산처(34)	3.00	.921	2.287	.026
	재경부(34)	2.41	1.184		
6) 조직목표에 대한 인식의 혼란	예산처(34)	3.06	1.099	1.954	.055
	재경부(34)	2.53	1.134		

국토해양부	모체부처(빈도)	평균	표준편차	T 값	유의확률
1) 업무와 경력에 대한 불안감	해수부(21)	3.19	.928	-.298	.766
	건교부(67)	3.27	1.081		
2) 사기저하	해수부(21)	3.43	1.326	.194	.847
	건교부(67)	3.37	1.085		
3) 업무 혼선	해수부(21)	3.00	1.095	-.170	.865
	건교부(67)	3.04	1.036		
4) 업무 전문성 저하	해수부(21)	3.14	1.352	.283	.778
	건교부(67)	3.06	1.113		
5) 조직 내 인간관계의 붕괴	해수부(21)	3.19	1.289	.501	.617
	건교부(67)	3.04	1.121		
6) 조직목표에 대한 인식의 혼란	해수부(21)	3.38	1.203	1.038	.302
	건교부(67)	3.09	1.097		

3. 2차 설문조사 결과 분석

2차 조사에서는 통합부처 내 구성원 비율이 낮은 모체조직(정부통신부, 중앙인사위원회, 과학기술부, 기획예산처, 해양수산부) 소속 소수 공무원들(부처 별 3명)을 대상으로 앞서 1차 조사의 분석 결과를 간략히 서술·제시하고, 이에 대한 응답자 나름의 해석과 의견을 자유롭게 기술토록 하는 개방형 질문의 설문조사를 실시하였다.⁵⁾ 조사는 설문지를 이메일로 발송하고 회신 받는 방식으로 이루어졌다.⁶⁾ 통합부처 내 구성원 비율이 낮은 모체조직에 속한 공무원들을 조사대상으로 삼은 것은 1차 조사 분석결과에서 통합부처에 대한 이들의 인식이 상대적으로 더 부정적이었기 때문이다.

2차 개방형 질문에 대한 응답은 통합부처 내 구성 비율이 낮은 모체조직에 속한 공무원들이 통합부처에서 겪고 있는 혼란과 불이익을 보다 구체적이고 현장감 있게 기술하고 있어, 앞서 1차 설문조사에서 이들 모체조직 출신 공무원들이 조직통합에 대해 상대적으로 더 부정적인 인식을 지니게 된 주된 배경과 원인을 대부분 알려준다. 개방형 질문에 대한 응답을 내용 분석한 결과, 이들 공무원의 통합부처에 대한 불만과 우려는 다음 몇 가지로 정리되었다.

① 자신들의 조직이 다른 조직에 흡수되어 그 속에서 불이익을 받고 있다는 열등감을 지니고 있다. ② 통합 부처 내 구성 비율이 높은 모체조직 출신 공무원들의 이질적 조직문화에 지배당하고 있다는 불편함과 소외감을 느낀다. ③ 이전 모체조직의 기능과 임무의 비중이 거대한 통합 부처 내에서 크게 위축되고 있다는 인식을 지니고 있다. ④ 거대 통합조직 속에서 기존 모체조직에서의 인적 네트워크가 무너져 자신의 존재감을 왜소하게 느끼며, 알지 못하는 사람들과의 극단적인 경쟁 상황으로 내몰린다는 위기의식을 지니고 있다. ⑤ 자신의 신분, 승진 지체, 보직경로의 불투명성, 업무 전문성 저하 등을 우려한다. ⑥ 개인적 선호, 적성, 전문성을 무시한 채, 출신 부처를 달리하는 공무원들의 업무를 서로 섞는 이른바 ‘융합인사’로 인해 업무만족도와 사기가 크게 저하된 상태이다. 이하는 개방형 질문에 대한 응답의 예시로서, 해당 내용을 일부 압축한 것이다.

5) 개방형 질문 예시: “행정안전부의 경우, 과거 중앙인사위원회 소속 공무원들이 과거 행정자치부 소속 공무원들에 비해 통합 효과에 대해 상대적으로 부정적인 입장을 보이며 조직 내에서 더 많은 개인적 고충을 겪는 것으로 파악되었습니다. 이와 관련하여 선생님께 그 배경과 이유를 여쭙고자 합니다.”

6) 평소 저자와 친분이 있는 공무원들과, 이들 공무원으로부터 소개받은 다른 공무원들을 대상으로 개방형 설문지를 이메일로 발송하였으며, 이메일 발송에 앞서 조사대상자들에게 전화로 조사의 취지를 설명하고 성실히 답해 줄 것을 부탁하였다.

개방형 질문에 대한 응답(예시)

〈응답 1〉 기획재정부(구 기획예산처 출신 서기관)

기획예산처 출신이 상대적으로 재정경제부 소속 출신보다 더 고충을 겪는 이유는 크게 세 가지일 것이다. 첫 번째는 재정경제부가 기획예산처보다 월등히 큰 조직이었다. 두 부처가 통합되었을 때 인적 자원이 많은 재정경제부가 상대적으로 다수를 차지하면서 그 쪽 문화가 조직 전체의 문화를 결정지을 수 있는 힘을 갖게 되었다. 특히, 장관이나 고위직 인사에서 재정경제부 출신이 다수를 차지하면서 그러한 경향은 더욱 심화되었다. 기획예산처 출신들의 상대적 위축감, 박탈감이 조직 적응 면에서의 고통으로 연결된 것일 수 있다. 기획예산처는 과거 정권에서는 국가와 공직 전체를 기획·조정한다는 자부심이 있었다. 과거 정권 때의 영광을 잃어버리고 흡수 통합되는 것 같은 분위기의 조직에서 기획예산처 직원들이 불만을 가질 수 있다. 두 번째는 조직문화의 차이라고 하겠다. 기획예산처는 구 경제기획원의 후신으로서 자유로운 토론과 제도개선을 미덕으로 삼고 있고, 상하 간에 격의가 없으며 다른 의견에 대해 관대하다. 이에 반해 구 재무부를 계승한 재정경제부는 상하간의 위계질서를 중시하고 문제점은 하위단계에서 처리되는 것을 좋게 여기는 풍토가 있다. 이 두 문화가 충돌하는 상황에서 적어도 단기적으로는 상관에 대한 예의, 상관의 명령에 대한 복종으로 상하가 단단히 맺어진 후자의 조직문화가 전자의 자유로운 문화를 지배하게 된다. 이 때문인지 인사 면에서 기획예산처 출신들이 손해를 많이 본다는 이야기가 많이 들린다.

〈응답 2〉 교육과학기술부(구 과학기술부 출신 서기관)

(구)과기부 공무원이 (구)교육부 공무원보다 조직통합에 부정적인 이유는 여러 가지이다.

- 1) 무리한 융합인사와 보상체계 미비로 인한 조직, 업무 만족도 저하: 조직통합의 성과를 강조하기 위해 무리하게 융합인사를 추진하다 보니 선호도, 적성, 전공과는 무관한 부서 배치로 업무만족도와 사기가 크게 저하되었다. 현 장관의 과기공무원 선호로 인해 상당수 유능한 과기공무원들이 교육파트에 배치되었는데, 이에 대해 교육공무원들의 불만이 높으며, 과기공무원들도 일은 일대로 하면서 제대로 보상(근무평정, 승진 등)을 못 받고 있다는 불만과 함께 과기공무원들의 교육파트 배치로 인한 과기행정 부실화에 대해 우려를 함께 갖고 있다.
- 2) 융합인사에 대한 회의적인 반응이 심함("짜장면과 파스타를 무조건 섞는다고 맛있어지나"): 교육파트에 배치 받은 과기공무원들은 스스로 "용병"이라고 자조한다. 조직통합 1-2년 전에 과기부에 배치 받은 초임사무관들은 조직통합 이후 정체성에 혼란과 실망을 느끼며 타 부처로 이동하는 사례 증가하고 있다.
- 3) 후퇴하는 조직 문화: (구)교육부에 비해 (구)과기부가 상대적으로 자유롭고 개방적인 조직인사 문화를 갖고 있었으며 본부조직에 대한 애착이 강하여 구성원들끼리 파벌이나 라인이 거의 없었다. 그러나 융합인사로 뿔뿔이 흩어지면서 결속력이 약해지고, 과기파트 문화도 관료적, 경직적으로 변질되고 있다. 또한, 조직통합에 따라 국과장급 이상 자리들이 줄어들고, 이마저도 교육파트와 끊임없이 제로섬 경쟁을 벌이면서 고위직들이 신분불안으로 업무와 조직 관리에 전념을 못하게 되는 현상이 발생되고 있고, 부하직원들도 사기가 저하되고 있다.
- 4) 이질적인 업무 성격: 교육공무원들은 과기행정이 언론에 잘 나오지 않으니까 '현안도 없고, 편하게 일 한다'는 인식이 있다. 반면 과기공무원들은 교육공무원들이 언론에 드러나는 일에만 신경 쓰며, 업무행태가 비효율적이고 불필요한 일들을 많이 한다는 인식으로 서로에 대한 편견과 불필요한 우월감이 심하다. 실제로 교육/과기 업무 특성 및 분야가 너무 상이하여 진정한 융합인사의 걸림돌이 되고 있으며, 양쪽 공무원 모두 "언젠가는 서로 헤어질 수밖에 없을 것"이란 인식이 팽배. 이 때문에 통합노력을 더더욱 안하게 된다.

〈응답 3〉 행정안전부(구 중앙인사위원회 출신 서기관)

부처 통합의 효과에 대해 구 중앙인사위원회 출신 공무원들이 구 행정자치부 출신 공무원들에 비해 더 부정적인 인식을 지닌 이유는 다음과 같다. 먼저, 인사 측면에서 과거 중앙인사위의 경우 행정자치부에 비해 비교적 승진이 빨랐으나, 통합된 이후에는 2-3년 지체되고 있다. 특히 일부는 과장급으로 있다가 통합으로 팀장급으로 내려앉는 경우를 당하기도 한다. 통합 후 승진전망이 더 어두워지고 불투명해졌다고 생각하는 직원들이 많다.

통합 후 양 부처를 출신들을 서로 섞는 (전보)인사를 하게 되었는데, 낯설은 문화 속에 던져져 전혀 예상치 못한 새로운 업무에 적응해야 하고, 인간관계 또는 신뢰관계 등을 새롭게 구축해야 하는 일들이 벌어지고 있다. 현재 인사실 쪽에 근무하고 있는 구 중앙인사위 직원들은 대다수는 지금도 원치 않는 내무행정 영역으로 언제

넘어 가게 될 지도 모른다는 불안감에 젖어있다.

근평에 있어서도 과거 중앙인사위원회 조직인 인사실에서는 지방 쪽에서 인사실로 전보되어 오는 경우 해당 직원의 근평을 그의 경력에 맞게 가급적 조정해 주는 반면, 인사실에서 지방 쪽으로 가게되면 경력에 관계없이 맨 뒤 서열 점수를 받게 되는 경우가 많으며, 이것도 통합후 한 기관에 두 가지 조직문화가 존재함에 따른 불이익이라고 생각하는 직원들이 많다.

과거 중앙인사위원회에서는 보직경로에 따라 공직생애 설계가 가능하고 예측 가능했던 반면 통합 후에는 이러한 생애보직경력 등에 대한 예측가능성이 붕괴되었다고 인식하는 것도 통합에 대해 부정적인 견해를 갖게 하는 한 원인이 되고 있다.

인사행정만을 전문적으로 다루었던 구 중앙인사위원회와는 달리 현재의 행안부에서는 여러 다양한 기능을 수행함으로 부처 내에서 인사정책에 대한 관심이나 비중이 크게 감소한다. 이러한 부분 역시 중앙인사위 - 행자부간 통합에 대한 부정적 견해를 갖게 하는 한 요소라고 할 수 있다.

(응답 4) 지식경제부(구 정보통신부 출신 서기관)

과거 정통부 출신 공무원의 조직통합에 대한 만족도가 낮다면, 몇 가지 이유가 있을 것 같다.

- 1). 정통부는 산자부와 일대일 합병이 아니라 기존 조직에 흡수된 형태로 통합되었기 때문에 산자부의 관리, 인사, 행정 시스템이 지식경제부에도 그대로 활용되고 있다. 때문에 산자부 출신의 공무원에 비해서 생소하고 불편할 수 있다.
- 2) 이미 형성된 산자부의 기존 인적 네트워크에 새로 진입하는 것은 당연히 기존 산자부 출신의 공무원에 비해 불리할 수밖에 없을 것 같다.
- 3). 과장, 국장급들의 인사 등에 있어서는 불이익이 느껴지지 않으며 오히려 배려하는 측면이 있지만, 자신을 알리는데 필요한 지위를 갖지 않은 하위직은 조직에 적응하는데 상대적으로 어려움이 많다고 알려져 있다.
- 4). 정통부 출신 직원은 인맥의 부족으로 어려움을 겪고 있는 것 같다. 예를 들면, 다수의 유학대상자에 대한 비계량 평가의 경우, 잘 알지 못하는 정통부 출신 직원에게 높은 점수를 주기 어렵다. 이에 따라 평가 등에 있어 불리하다고 생각할 수 있다.

V. 결 론

한국에서의 조직개편은 대부분 정부조직의 효율성 제고나 정책추진의 효과성 증진과 같은 개편 목적을 표방하였다. 이런 상황은 현 이명박 정부의 2008년 조직개편에서도 되풀이되었지만, 이들 조직개편의 구체적 성과나 부작용을 밝히는 연구는 아직 찾기 어렵다. 정부조직의 효율성 제고나 정책추진의 효과성 증진을 목적으로 하는 조직개편의 성과에 대한 서구 학자들의 시각이 회의적인 것을 감안하면, 이 분야의 연구 공백을 메우는 것이 국내 학자들의 시급한 과제라고 할 수 있다.

이런 문제의식에서 본 연구는 2008년 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원들의 인식을 조사함으로써, 간접적이고 제한된 수준에서나마 정부조직개편의 목적달성 한계와 부작용 측면을 진단해 보았다. 구체적으로 본 연구는 2008년 조직개편의 진정한 목적이 정부조직의

효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진에 있다는 전제 하에 통합부처의 성과와 부작용을 파악하는 데 초점을 두었다.

본 연구는 이명박 정부의 조직개편이 있는 지 2년 반 이상 경과한 현 시점까지 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있다는 결과를 보여 주었다. 본 연구는 통합부처 소속 공무원들 대부분이 조직통합의 필요성과 성과 등에 대해 부정적인 입장을 보이며, 통합조직 내에서 개인적 고충을 겪고 있는 것으로 파악하였다. 이와 함께 정부통신부, 중앙인사위원회, 과학기술부, 기획예산처, 해양수산부 등 통합 부처 내 구성 비율이 낮은 모체조직 출신 공무원들이 부처 통합에 대해 상대적으로 더 부정적인 인식을 지니고 있고 개인적 고충을 보다 심각하게 인식하는 것으로 분석하였다. 이러한 조사결과는 행정개혁을 주된 목적으로 하는 조직개편은 성공하기 어렵다는 서구 학자들의 기존 지적이 타당함을 확인시켜주는 동시에, 통합부처에서의 조직융합관리를 위한 이명박 정부의 노력이 실효를 거두지 못하고 있음을 암시한다고 할 수 있다.

전체적으로 본 연구의 실증조사 결과가 시사하는 정책적 함의는 크게 세 가지이다. 첫째, 정부조직개편에 있어서는 조직개편 목적달성의 가능성과 조직개편이 수반할 수 있는 부작용 등을 종합적으로 고려하는 신중한 접근이 요구된다는 것이다. 둘째, 이명박 정부의 2008년 조직개편처럼 정부조직의 효율성 제고와 정책추진의 효과성 증진과 같은 행정개혁을 주된 목적으로 하는 조직개편은 되도록 지양하여야 한다는 것이다. 셋째, 불가피하게 이런 목적의 조직개편을 할 시에는 개편 성과를 높이고 개편에 따른 부작용을 줄이기 위한 체계적인 노력이 조직개편 이전과 이후에 공히 요구된다는 것이다. 특히 부처통합을 추진할 경우 사전에 해당 부처의 간부들로 구성된 TF(task force) 팀을 가동하는 등의 방식으로 이질적인 조직문화 통합을 위한 방향과 방안을 설정하고, 통합 후에 있을 수 있는 구성원들 간의 인사 갈등 문제 등을 해소하기 위한 전략을 치밀하게 검토·설계하여, 조직개편과 동시에 이를 실행에 옮기고, 이후에는 통합부처가 주도적으로 이를 운영할 수 있게 함으로써 부처통합관리의 효과를 극대화하려는 노력이 병행되어야 할 것이다.

본 연구의 한계는 부처통합의 부정적 측면에 초점을 둔 관계로 부처통합의 긍정적 측면 내지 성과를 동일한 비중으로 다루지 못하였다는 것과, 공무원들의 인식에 근거하여 조직통합의 부정적 측면을 파악하면서도 이들의 인식을 뒷받침할 수 있는 객관적인 자료를 제시하지 못한 점, 그리고 부처통합의 장기적 효과를 고려하지 않은 점 등이다. 후속 연구에서는 이들 측면을 보완한 보다 체계적인 접근이 이루어져야 할 것으로 사료된다.

참고문헌

- 김광웅. (1999). 제2차 정부개편의 모순과 한계, 정부조직개혁의 평가와 대안. 한국행정학회, 1999년 특별세미나 발표논문집. 1-14.
- 김병섭·박광국·조경호. (2007). 「우리 정부조직 이야기」, 서울: 법문사.
- 문명재. (2008) 정부조직개편과 국정운영의 이론과 실제. 한국행정학회 세미나 발표논문.
- 박대식. (2009). 정부조직개편 결정과정 비교분석: 전면개편과 부분개편을 중심으로. 「한국조직학회보」, 6(3): 143-172.
- 박수경·문인규. (2009). 이명박 정부 행정조직개편의 특징. 「사회과학연구」, 19: 21-47.
- 박우순. (2002). 김대중 정부 조직개편의 성과와 전망. 「한국행정연구」, 11(2): 41-74.
- 신강순. (2002). 「한국정부개혁: 10대 과제」. 한국경제신문.
- 염재호. (2009). 한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근. [정부학 연구], 15(2): 71-106.
- 이창원. (2001). 우리나라 정부기구 개편에 관한 비판적 고찰: 김대중 정부 3년을 중심으로. 「한국행정연구」, 10(2): 128-151.
- 이창원·임영재. (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직개편의 특성에 관한 고찰: ‘작은 정부론’적 시각을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 1-17.
- 정승건. (1994). 한국의 행정개혁과 변동: 정치권력과 관료정치. 「한국행정학보」, 28(1): 55-79.
- 정진우. (2001). 조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구- 재정경제원을 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1): 189-208.
- 조석준. (2007). 차기정부와 조직개편. 행정학회 2007 동계학술대회 발표논문.
- 조석준·임도빈. (2009). 「한국 행정조직론」, 경기도: 법문사.
- 조성한. (2008). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 4(2): 1-18.
- 조태준·황혜신 (2009). 「대부처주의(부처통합)의 효과와 성공요인에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2009-17.
- 최병선. (1993). 산업·통상 행정조직의 개편방향. 강신태·김광웅 편, 「행정조직개혁-새정부의 개편방안」, 105-118. 서울대학교 행정대학원.
- 최성욱. (2001a). 정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색. 「한국정책학회보」, 10(3): 17-40.
- _____. (2001b). 조직문화를 통해서 본 통합관료조직: 스키마 중심의 인지해석적 접근. 「한국행정학보」, 35(3): 127-145.
- 한국행정학회(2008). 정부기관 조직융합관리 표준모델 개발.
- 행정안전부. (2008). 「정부조직개편 백서」.
- _____. (2009). 「조직의 화학적 융합을 위한 조직융합관리 실무 가이드」
- 황성돈. (1998). 정치타협으로 좌초한 행정개혁의 심장부. 「월간시사평론 길」, 98(3): 60-65.

- Cohen, Steven and William Eimicke. (1995). *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Conant, James K. (1986). Reorganization and the Bottom Line. *Public Administration Review*. 46(1): 48-56.
- Downs, George W. and Patrick D. Larkey. (1986). *The Search for Government Efficiency*. Philadelphia: Temple University Press.
- Garnett, James L. (1984). Why State Executive Reorganization Occur: Competing and Complementary Theoretical Perspective. In Robert Miewald and Michael Steinman (ed.), *Problems in Administrative Reform*, 197-221. Chicago: Nelson-Hall.
- Kaufman, Herbert. (1978). Reflection of Administrative Reorganization. In Frederick S. Lane (ed.), *Current Issues in Public Administration*, 214-233. New York: St. Martin's Press.
- Mansfield, Harry C. (1969). Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience. *Public Administration Review*. 29(4): 332-345.
- March James G. & Johan P. Olson. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *American Political Science Review*. 77(2): 281-296.
- Meier, Kenneth J. (1993). *Politics and The Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Pacific Grove, California: Books/Cole shing Company.
- Miles, Rufus E. (1977). Considerations for a President Bent on Organization. *Public Administration Review*. 37(2): 155-162.
- Moore, Patricia. (1998). Reorganization. in Jay M. Shafritz ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. 1955-1958. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mosher, Frederick C. (1967). *Governmental Reorganization: Cases and Commentary*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Palumbo, Dennis and Steven Maynard-Moody. (1991). *Contemporary Public Administration*. New York: Longman.
- Peters, B. Guy. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. N.Y: Longman.
- Salamon, Lester M. (1981). The Question of Goals. in Peter Szanton(ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 58-84. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Schick, Allen. (1981). The Coordination Option. in Peter Szanton(ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 85-113. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Seidman, Harold and Gilmore, Robert. (1986). *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*. New york: Oxford University Press.
- Stull, Donald D., Steven Maynard-Moody, and Jerry Mitchel. (1988). The Ritual of Reorganization in a Public Bureaucracy. *Qualitative Sociology*. 11(3): 215-233.
- Szanton, Peter. (1981a). So You Want to Reorganize the Government? in Szanton, Peter. ed. *Federal*

- Reorganization: What Have We Learned?* 1-21. Chatham, New Jersey: Catham House Publishers, Inc.
- _____. (ed.). (1981b). What Are We Talking About, and Why? in Szanton, Peter. ed. *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 25-32. Chatham, New Jersey: Catham House Publishers, Inc.
- Thomas, Craug W. (1993). Reorganizing Public Organization: Alternatives, objectives, and the Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(4): 457-486.
- Vogelsang-Coombs, Vera and Marvin Cummins. (1982). Reorganization and Reforms: Promises. *Review of Public Personnel Administration*. 2(2): 21-34.
- Walter, Gordon A. (1985). Cultural Collisions in Mergers and Acquisitions. in Peter J. Frost et al., eds. *Organizational Culture*. 301-314. Beverly Hills: Sage Publications.

ABSTRACT

The Perception of Civil Servants of the 2008 Executive Reorganization by the Lee Myongbak Government

Chun-oh Park

Although there have been about 50 executive reorganizations since the founding of the Republic of Korea in 1945, few studies have investigated the real impact of the reorganizations. As a result, new reorganizations have been repeatedly pursued without systematic analysis or evaluation of the results of previous reorganizations. This study examines the effects and problems with the 2008 executive reorganization by Lee Myongbak's government on the basis of an empirical survey. The survey was conducted on 461 civil servants in five large ministries which were newly established in the 2008 reorganization by combining two or more existing ministries. The survey results show that the new ministries are not making much progress toward the expected consequences while they bring about some serious side effects.

【Key Words: reorganization, Korea government, post-merger integration】